

# Políticas y reformas educativas: una mirada genealógica a la formación inicial de maestros en Colombia (1990-2016)<sup>7</sup>

*Fanny Forero Soler<sup>9</sup>*

*Martín Emilio Camargo Palencia<sup>9</sup>*

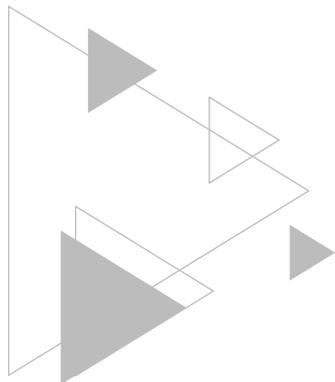
*Nubia Cecilia Agudelo Cely<sup>8</sup>*

---

7 Este capítulo presenta los resultados del proyecto *Reforma política y educación: una mirada genealógica a la formación inicial de maestros en Colombia (1990-2016)*, Código SGI 2099, financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y desarrollado en el programa de Maestría en Educación de la UPTC.

8 Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia





## Introducción

La caracterización de la educación de una época determinada se torna compleja cuando se desconoce el contexto histórico de las prácticas que la conforman y validan. Así, por ejemplo, en la antigüedad griega la educación era concebida como un proceso de acceso al pensamiento y al saber —formación—; en la modernidad, como un procedimiento de transmisión de un saber ya adquirido —información—; y en la contemporaneidad, como producción de fuerza de trabajo calificada para la demanda del mercado laboral —capacitación—. En todos los periodos históricos, la educación ha tendido a ser una combinación de las concepciones presentadas, aunque en la contemporaneidad, a causa de las políticas y reformas educativas inscritas en los principios de eficiencia y eficacia del neoliberalismo económico, la idea de educación-formación y educación-información han terminado subordinadas a la de educación-capacitación (Zuleta, 2004).

La anterior problemática se evidencia en el desarrollo de esta investigación. Se elaboró una genealogía de la formación inicial de maestros en Colombia, con base en el análisis de las políticas y las reformas educativas implementadas entre 1990 y 2016<sup>9</sup>. En este capítulo se presentan los aspectos principales de dicha investigación.

---

9 La formación de maestros en Colombia se divide en: formación inicial y formación permanente. Esta última corresponde a estudios de posgrado: especializaciones, maestrías y doctorados. La formación inicial, por un lado, se trata de estudios profesionales para la formación de maestros de secundaria, denominados programas de licenciatura, propios de las Facultades de Educación de las universidades públicas y privadas; por otro lado, se cursan estudios en las Escuelas Normales Superiores [ENS] en las que, a diferencia de la formación profesional universitaria, el ciclo es más corto y se proyectan maestros para la escuela primaria. En esta investigación se abordará la formación inicial profesional.

*Primer momento*, periodo de la segunda posguerra, específicamente entre 1945 y 1950. Se produce en Occidente una reforma política de impacto mundial y nacional que asume la educación como una estrategia para el desarrollo económico y la consecución de la paz internacional<sup>10</sup>. *Segundo momento*, (1994-2012), la reelección presidencial de 2014 garantizó la continuidad estructural del Plan Nacional de Desarrollo [PND]<sup>11</sup> propuesto por el presidente Juan Manuel Santos y la formulación e implementación de una nueva política educativa, *Colombia la más educada*, que enfatiza en la calidad de la educación. *Tercer momento*, (2006-2012), el problema de la calidad de la educación en Colombia está asociado a múltiples factores, entre otros, la ausencia de política pública en materia de formación inicial de maestros.

En este trabajo de investigación se entiende que las políticas educativas, en cuanto acciones gubernamentales, y en lo que respecta a Colombia, la constituyen fundamentalmente las orientaciones y lineamientos que en materia de educación se encuentran en los PND, particularmente en los cuatrienios desde 1990 hasta el 2018.

## Perspectiva metodológica

Desde la perspectiva de Michel Foucault (1985), esta investigación toma la genealogía como enfoque metodológico, así como las teorizaciones y conceptualizaciones de este autor en torno a las nociones de poder, gubernamentalidad, dispositivo y subjetividad para describir y analizar un problema —educativo en este caso—, desde el punto de vista histórico y en el contexto de una periodicidad específica. Aunque el uso de un enfoque metodológico supone el conocimiento pleno de la obra del autor inscrito en dicho enfoque, aquí se tiene en cuenta lo que el mismo Foucault sugirió cuando era exigido en este mismo sentido: la teoría es una «caja de herramientas»:

10 Con la expresión *reforma política* se entiende aquí el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas [ONU] y su consecuente papel supranacional a través de las diversas instituciones que la componen, en especial la filial para la educación y la ciencia UNESCO.

11 De acuerdo con la actual legislación colombiana, cada gobierno debe presentar al Congreso de la República, para su aprobación, un Plan Nacional de Desarrollo que es la hoja de ruta que marca las acciones del periodo presidencial.

Entender la teoría como una caja de herramientas quiere decir: -que no se trata de construir un sistema sino un instrumento, una lógica propia a las relaciones de poder y a las luchas que se comprometen alrededor de ellas; -que esta búsqueda no puede hacerse más que poco a poco, a partir de una reflexión (necesariamente histórica en algunas de sus dimensiones) sobre situaciones dadas (Foucault, 1985, p. 85).

Lo anterior configura las condiciones de análisis de lo que hace Foucault en términos metodológicos —arqueología y genealogía—, en el sentido de desarrollar una ontología histórica del presente, entendida como un ejercicio fundamentalmente crítico:

Dicha actitud filosófica se debe traducir en un trabajo de investigaciones diversas; tales investigaciones tienen su coherencia metodológica en el estudio a la par arqueológico y genealógico de prácticas consideradas simultáneamente como tipo tecnológico de racionalidad y juegos estratégicos de libertades; tienen, además, su coherencia teórica en la definición de las formas históricamente singulares en las que han sido problematizadas las generalidades de nuestra relación con las cosas, con los otros y con nosotros mismos. Y tienen su coherencia práctica en el cuidado puesto en someter la reflexión histórico-crítica a la prueba de las prácticas concretas (Foucault, 1999, p. 352).

En síntesis, se trata de realizar investigaciones cuyo objeto de estudio lo constituyan, por una parte, un conjunto de prácticas discursivas presentes en las relaciones entre la construcción de un saber y las formas de poder que aquel hace posible —arqueología— y, por otra parte, un conjunto de prácticas no discursivas que no solo constituyen un saber, sino especialmente una subjetividad. Aunque la arqueología —saber— y la genealogía —poder— son interdependientes y tienen un objeto común de estudio —las prácticas—, lo que interesa en una y otra instancia metodológica es lo que conforman sus prácticas-objeto, respectivamente, dispositivos discursivos y no discursivos (Martínez y Orozco, 2010).

El énfasis de esta investigación es genealógico, en la medida en que el poder no solo constituye dispositivos de transformación política, social y económica, sino también de producción de subjetividad, como en el caso de la formación inicial de maestros en Colombia, particular-

mente entre 1990 y 2016. Para dar respuesta a esto es preciso instalarse en el análisis foucaultiano acerca de la gubernamentalidad.

Ahora bien, el hecho de que el Estado se haya *gubernamentalizado* significa, en la teoría de Michel Foucault, que tanto las estrategias de poder como los dispositivos de transformación modificaron sus objetos de control y con ello el objetivo central del Estado, ya no con la fuerza, soberanía y territorio, sino la seguridad, la administración económica y la población (Foucault, 1999, p. 352). Desde esta perspectiva, toda reforma educativa apuntaría, a través de sus lineamientos, a la producción de una subjetividad coherente con el modelo generalizado de producción económica neoliberal, el cual asume al individuo como factor de producción y, en este sentido, un capital humano: una producción de subjetividad en la que ya no se ejerce una «acción sobre los participantes del juego, sino sobre las reglas del juego» (Foucault, 2012, p. 302). La desprofesionalización de la formación inicial de maestros es como dicha producción de subjetividad se expresa en la reforma educativa colombiana formulada e implementada entre el 2014 y el 2016.

La investigación tomó como marco de referencia los conceptos sobre políticas educativas, en términos de lo que Foucault denomina *el poder* y las reformas educativas como *dispositivos*.

## **Políticas educativas y poder**

El derecho a la educación y el capital humano constituyen dos lógicas en tensión en el diseño e implementación de políticas educativas. En el caso de América Latina, el estudio de Pérez (2007), que analiza comparativamente las políticas educativas de seis ciudades (Bogotá, Medellín, Cartagena, Buenos Aires, Sao Paulo, Santiago de Chile), muestra que cuando las políticas educativas se centran en la lógica de capital humano, «presentan serias inconsistencias para promover el respeto y el pleno ejercicio del derecho a la educación» (Pérez, 2007, p. 31). En contraposición, plantea que «el contenido del derecho a la educación y las obligaciones del Estado representan el más eficiente marco conceptual para promover la plena efectividad del derecho a la educación de todos y todas» (Pérez, 2007, p. 31).



En este sentido, hay que considerar que la subordinación de la lógica del derecho a la educación respecto a la lógica del capital humano no constituye un simple cambio de lenguaje, sino fundamentalmente un cambio de perspectiva en relación con lo que las políticas educativas deben garantizar, esto es, la educación como un derecho fundamental. Este cambio de perspectiva se evidencia al menos dos rasgos característicos en el diseño e implementación de las políticas educativas en América Latina. Por un lado, no se reconoce plenamente las obligaciones del Estado sobre el derecho a la educación y, por otro lado, las reformas educativas no tienen el carácter de política pública, sino que estas se diseñan con base en el conjunto de lineamientos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. (Pérez, 2007).

### **Reformas educativas y dispositivo**

Las reformas educativas son «el conjunto de transformaciones que afectan la educación, la enseñanza, las instituciones educativas y los sujetos que participan en ellas» (Martínez y otros, 2003, p. 5). Se trata de acciones gubernamentales que, además de transformar la gestión de los principios de la administración educativa —calidad, financiamiento, cobertura—, aunque no en este orden, también reorientan el qué y el cómo de la enseñanza, lo cual incide en la relación maestro-alumno, en el *ethos* institucional y, por ende, en la manera de concebir el quehacer del maestro, a través de pautas transformadoras para la formación inicial y el ejercicio profesional: formación docente permanente. A pesar que el objetivo central de la reforma educativa es mejorar las condiciones del sistema, por lo general, con el argumento de mejorar la calidad educativa, la reforma es paradójica porque sus raíces no se encuentran en las reflexiones y análisis de los maestros —en particular de los maestros investigadores e intelectuales de la educación y la pedagogía—, sino en una instancia de poder que la antecede: la política educativa.

### **Reforma política y educación: contexto global, regional, nacional**

Las relaciones entre reforma política y educación son históricas. Esto se evidencia en el hecho de que, en cada época, la ideología dominante educa a los individuos con el propósito de llevar a cabo su proyecto

de sociedad: se educa a las personas para que puedan realizar ciertas conductas de las cuales depende el mantenimiento y progreso del proyecto político de una ideología en particular (Martínez y Orozco, 2010). La Reforma Política Global —no partidista, sino ideológica— que comenzó durante la segunda mitad del siglo XX, 1945-1962, pero que se prolonga hasta la actualidad, y que Michael Hardt y Antonio Negri (2004a) caracterizan como el paso de la soberanía del Estado-nación a una soberanía imperial que no conoce fronteras, no ha sido ajena a la educación como factor determinante de su proyecto principalmente económico.

Esta reforma trajo aparejada una política educativa, es decir, un modo particular de concebir la educación respecto a su estructura administrativa y fines de formación, como un sistema de producción de fuerza de trabajo calificada para una demanda existente en el mercado laboral. También tuvo un objetivo claramente definido: la mundialización de la educación en el marco de una estrategia de desarrollo que se justificó como solución al *atavismo social*, a saber, altos índices de pobreza, atraso económico, elevadas tasas de natalidad, ausencia de previsión gubernamental y analfabetismo; problemas que son, mayoritariamente, consecuencias de la Segunda Guerra Mundial (Martínez y otros, 2003).

A partir del punto de vista teórico y conceptual, la noción de reforma, como lo plantea Foucault (1985), tiene por lo menos dos acepciones que son antagónicas tanto en la teórica como en la práctica. En la primera se produce la instalación de un «poder». En este caso la reforma es elaborada por gentes —grupos, comunidades, gremios, etc.— que se pretenden representativas respecto de los otros. Por el contrario, en la segunda acepción se produce la instalación de un «contrapoder». Es decir que la reforma es exigida por aquellos a quienes concierne, por lo tanto, no se puede hablar en sentido estricto de reforma, sino de una «acción revolucionaria» de carácter parcial que plantea, a través de la resistencia, una contrarreforma cuyo punto de partida es la puesta en cuestión del «poder».

La Reforma Política Global no es la excepción al anterior planteamiento. En ella se advierte tanto el poder como el contrapoder. El final de la Segunda Guerra Mundial devino en un periodo de posconflicto,



1945-1962, en el que acontecieron, entre otras, transformaciones en el campo de la política, la economía y la educación, las cuales se han prolongado hasta nuestros días. Al respecto, Hardt y Negri (2004b) consideran que estas transformaciones pueden ser agrupadas bajo el nombre de Reforma Política Global, pues su principal característica ideológica ha sido el control de la producción económica global y, con él, la cooptación de la soberanía de los Estados-nación. La segunda mitad del siglo XX, en la periodicidad señalada, fue particularmente crucial en el devenir político global.

### **Contexto regional**

De acuerdo con Escobar (1986), la estrategia del desarrollo económico constituye una «tecnología política» de la ONU. El propósito inicial de dicha tecnología fue la identificación y administración de los denominados «Primer Mundo» —Europa— y «Tercer Mundo» —América Latina—. En dicha identificación y administración se delimitó, desde el punto de vista de la producción económica, el mapa geopolítico en dos grupos de países, aquellos industrializados: países desarrollados; y los que no lo son o están en vías de serlo: países subdesarrollados. Esta delimitación tiene que ver con el ejercicio de poder que, dentro de la ONU, se evidencia en la relación entre países desarrollados y subdesarrollados en términos del mantenimiento de formas de explotación y dominación del primer grupo de países con respecto al segundo.

Para Martínez y otros (2003), más allá de este régimen de explotación y dominación, pero sobre todo de la delimitación geopolítica en referencia, lo que la estrategia del desarrollo económico identificó y luego administró, al relacionar el Tercer Mundo con el subdesarrollo, fue la educación en dos sentidos: 1) como condición de posibilidad del surgimiento del atavismo social a escala mundial; y 2) al mismo tiempo, como condición de posibilidad para la erradicación del mismo atavismo. Así se estableció un vínculo estrecho entre educación y desarrollo a partir del cual la primera comenzó a ser concebida, por parte de los gobiernos democráticos, como una inversión para lo segundo. La relación entre educación y desarrollo en su forma estratégica trajo como consecuencia que la educación pasara a ser administrada

en el mundo con criterios empresariales de verificación, evaluación, optimización de sus procesos, objetivos, procedimientos y recursos.

Este proceso de mundialización de la educación actuó en una doble vía:

a la vez que colocaba a la educación como instrumento indispensable para obtener mayores niveles de productividad (la educación como factor de producción), instauraba aquella en el horizonte de las necesidades de la población, como factor esencial de movilidad social (la educación como artículo de consumo) (Martínez y otros, 2003, p. 84).

Lo anterior se evidencia en los principios de planeamiento promulgados por la UNESCO (1962):

En primer lugar, la educación es tanto un artículo de consumo como un factor de producción. ... Una segunda característica de la educación es que produce un margen elevado de ganancias indirectas. ... Un tercer rasgo de la educación es la gran diversidad de sus gastos y de su rendimiento según el nivel general de educación económica y social de un país (p. 8).

Para llevar a cabo la mundialización de la educación en el contexto de la estrategia de desarrollo económico y en el marco del nuevo orden político mundial, se fueron creando dentro de la ONU, desde el mismo momento de su fundación,

una serie de organismos especiales en todas las áreas de la actividad económica y social que buscaban el control e intervención de los países subdesarrollados por medio de organismo de cooperación internacional, justificados ante la faz del mundo como instituciones neutras comprometidas con el desarrollo (Martínez y otros, 2003, p. 88).

Entre estas instituciones son relevantes el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización Mundial de la Salud, la Organización

Internacional del Trabajo<sup>12</sup> y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

En particular, esta última, la UNESCO, es del interés de todo análisis que, como el presente, tiene por objeto de investigación la relación entre reforma política y educación. La razón de ello radica en que la aparición de la UNESCO en el escenario mundial se produce en el marco de las estrategias del desarrollo económico y de mundialización de la educación. La UNESCO es, en este sentido, el instrumento que viabiliza, a través de las estrategias en mención, la relación entre educación y desarrollo, vínculo implícito en los propósitos fundantes de la ONU y que, en el caso de América Latina, se evidencia en una de sus declaraciones a propósito de la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, realizada en Santiago de Chile en 1962:

Nadie ignora que una población educada es la base indispensable de una democracia auténtica, de la participación efectiva del pueblo en los asuntos nacionales, del desarrollo industrial y agrícola, de una mayor producción y de un mayor ingreso por habitante y, por lo tanto, del bienestar social y económico que deriva de niveles de vida superiores. Se sabe asimismo que la educación general para todos a los niveles más altos posibles, así como la formación especializada en los diversos campos teóricos y prácticos de la actividad humana, son indispensables para satisfacer las necesidades crecientes y en continuo cambio de una sociedad moderna. Por otra parte, la historia de los últimos ochenta años ha mostrado sin lugar a dudas que la educación y el desarrollo social y económico se relacionan entre sí en forma estrecha y dinámica, y que las condiciones que afectan a los dos elementos de la relación pueden cambiar de manera considerable en unas pocas décadas por obra de esfuerzos bien planeados que cuenten con el respaldo de la opinión pública. (UNESCO, 1962, p. 1)

Lo anterior evidencia no solo es el interés enfático sobre la educación, sino su relación concreta con el desarrollo económico. El informe de la UNESCO (1962) propone una planeación educativa en los términos y forma como se plantea la producción económica. En este sentido se puede hablar de la instauración formal en América Latina de las

12 La Organización Internacional del Trabajo fue creada en 1919 y se asoció a las Naciones Unidas en 1946.

relaciones entre los procesos de planificación, educación y desarrollo. Estas relaciones constituyen un proceso macro de «modernización» que consiste en la adaptación de la educación a la planificación general económica o como dispositivo de desarrollo económico, entendido este como la «aplicación del método científico al tratamiento de los fenómenos naturales y sociales, siendo su finalidad aumentar el campo de la previsión humana e intervenir en el proceso de desarrollo social, acelerándolo o modificándolo» (Thant, 1964, citado por Martínez y otros, 2003, p. 90).

La adaptación de la educación como dispositivo de desarrollo económico significó que la teoría de planificación, asumida como una práctica característica de la optimización de los procesos de producción e industrialización, introdujera en el escenario educativo «una serie de conceptos y nociones referidos a la producción, la eficacia, el rendimiento, la rentabilidad, la efectividad, la racionalización, etc.» (Martínez y otros, 2003, p. 92). Ello obligó a dirigir la educación, en el ámbito de la posguerra, en términos de planes y proyectos fieles a la optimización de recursos, lo cual significó una redefinición del sistema económico con el sistema educativo. Dicha redefinición, si se hace una lectura analítica del informe de la UNESCO (1962), puede traducirse en la siguiente idea: de la educación ideal de los Estados-nacionales que buscaba la formación de ciudadanos y, por tanto, su activa participación política, se pasa, a partir de la segunda mitad del siglo XX, a una educación que si bien en su óptica no excluye la formación de ciudadanía, sí la desplaza al promover la formación del hombre productivo y consumidor como fin social de la educación.

Frente a la utopía de una educación ilustrada, humanista, religiosa y/o liberal de los siglos anteriores, se instauró otra cuyo eje fue la instrucción, capacitación o adiestramiento general de la población para la producción. La educación adquirió así unos objetivos claramente económicos (Martínez y otros, 2003, p. 93).

De lo anterior también da cuenta la UNESCO (1962) que plantea

la educación no es un problema que atañe solamente a quienes profesionalmente se dedican a ella. Ciertamente debe haber especialización en quienes ejercen la docencia y en los que tienen funciones de gobierno y de administración de la educación, pero ésta interesa a todos los sectores y es especialmente importante lo que pueden aducir los economistas y sociólogos respecto a las necesidades y aspiraciones que deberían tener presentes los sistemas educativos (p. 5).

La UNESCO (1962) pretende exponer en síntesis la reciprocidad de influencias entre los factores económicos y sociales y los sistemas escolares de América Latina, al mostrar en qué medida la situación educativa está condicionada por la demografía, la economía y la peculiar estructura social de la región.

En el anterior contexto, surge en América Latina la necesidad de una transformación educativa basada en los principios de la producción económica. De acuerdo con Escobar (1986), la revolución educativa que propició en América Latina el informe de la UNESCO (1962) tuvo como principio central la racionalización de los recursos y de la inversión. Esto movilizó dos grandes mecanismos de revolución educativa: 1) la profesionalización, formación de recursos humanos con base en los criterios del modelo económico y las técnicas de planificación; y 2) los procesos de institucionalización en el sentido de transferencia de los modelos educativos extranjeros, como el norteamericano, que ha implicado desde entonces una especie de «cortar y pegar» criterios educativos foráneos, lo cual imposibilita el pensar y proyectar la educación en América Latina de manera autónoma. Así pues, la revolución educativa consistió en una suerte de planificación integral de la educación, cuya potencia teórica se hallaba en la función de dicha planificación: «prever, racionalizar, ajustar, controlar» (Martínez y otros, 2003, p. 97). En la siguiente definición, que data de 1959, se puede apreciar la citada potencia teórica:

El planeamiento integral de la educación es un proceso continuo y sistemático en el cual se aplican y coordinan los métodos de la investigación social, los principios y las técnicas de la educación, de la administración, de la economía y de las finanzas, con el apoyo y la participación de la

opinión pública, tanto en el campo de las actividades estatales como privadas, a fin de garantizar educación adecuada a la población, con metas y etapas bien determinadas, facilitando a cada individuo la realización de sus potencialidades y su contribución más eficaz al desarrollo social, cultural y económico del país (Betancourt, 1959, p. 48, citado por Martínez y otros, 2003, p. 97).

Ahora bien, de acuerdo con Martínez (2004), las políticas educativas en América Latina son formuladas por los gobiernos de la región de acuerdo con las relaciones entre estrategia de desarrollo y educación. Ello propició el proceso de expansión de la escolarización masiva de la enseñanza en América Latina con la pretensión de abarcar un sinnúmero de la población que para ese entonces no estaba dentro del sistema educativo, para lo cual fue necesario que dicha población adquiriera las competencias básicas para aportar al desarrollo y la industrialización del país.

De este modo, la educación empieza a ser pensada en función de capacitar a la población para que aumente la productividad económica. Esto implicó que la formación inicial de maestros en América Latina se enfocara hacia la configuración de un sujeto dotado con herramientas metodológicas y operativas para producir aprendizajes efectivos que aporten al desarrollo económico de los países. Esto en la medida en que la educación pasa a ser pensada no como problema político, sino como un problema meramente técnico, lo que reorienta su función hacia la formación del recurso humano. Basada en la teoría de capital humano, la educación empieza a ser concebida y organizada en los términos de empresa, lo cual conllevó la masificación de la educación. En su conjunto, la estrategia de desarrollo tuvo dos momentos en América Latina: uno que puede ser denominado de expansión —escuela expansiva—, y otro llamado de competitividad —escuela competitiva (Martínez, 2004).

## **Contexto nacional**

La idea de planeamiento integral de la educación, en el caso de Colombia, se remonta a la creación de la Oficina de Planeación —en funcionamiento desde 1950, pero formalizada por el Decreto 0206



en 1957— dentro del Ministerio de Educación Nacional, específicamente se evidencia en el Primer Plan Quinquenal de Educación (Junta Militar de Gobierno de la República de Colombia, 1957). En este sentido, Colombia, respecto a América Latina, es pionera. «El gobierno de Colombia fue el primero en América Latina que creó una oficina de planeamiento de la educación y fue este el primer país en que se formuló un plan educativo integral en el continente» (Sánchez, 1967, p. 2). De esto dan cuenta dos misiones de la UNESCO, la *Misión Currie* en 1949 y la *Misión Le Bret* en 1956. La primera impulsa la entrada de Colombia en la estrategia mundial de desarrollo y, por tanto, impone la necesidad de que la educación se articule de manera directa con el desarrollo económico, vínculo que, a partir de la *Misión Le Bret*, se hace efectivo al introducir la planificación en la enseñanza formal (Martínez y otros, 2003). Así pues, la Oficina de Planeación, desde su fundación, tendrá como función principal «la preparación de los proyectos de planes y programas que han de ser sometidos a la consideración de las autoridades directivas» (Sánchez, 1967, p. 15).

La educación en Colombia, al igual que en los demás países denominados subdesarrollados, inicia un proceso de transformación radical durante la segunda mitad del siglo XX. Antes, la educación giraba en torno a la higienización y la restauración fisiológica de la población con miras al logro del progreso nacional, luego, se pasó a un modelo cuyo propósito más general fue la escolarización y masiva de la población con la perspectiva de lograr las metas planteadas por la nueva estrategia del desarrollo.

Para Martínez y otros (2003), esta transformación radical de la escuela, iniciada en Colombia a finales de la década de 1940, no constituyó en sus inicios una estrategia claramente delimitada y planificada; no se realizó a partir de una única vía; no tuvo en el Estado su primer impulso; e incluso no apuntó a la escuela como blanco privilegiado, sino que provino de prácticas marginales fuera de la escuela que, al principio, se dirigieron a dos sectores de la población marginados socialmente: campesinos y pobladores urbanos de sectores populares, la fuerza de trabajo media, para calificar el aumento de la productividad general y obtener un crecimiento económico autosostenido, primera forma de evidencia del desarrollo. Esta transformación fue posible gracias a dos

acontecimientos: el primero, la puesta en marcha del desarrollo como estrategia política; el segundo, por la introducción en el campo educativo nacional del campo del currículo.

La transformación de la educación y la enseñanza se dio en espacios externos a la escuela, con un conjunto de experiencias en cuyo eje se encontraba la utilización en amplios sectores de la población de elementos tecnológicos en la educación. Las tres experiencias más significativas fueron Acción Cultural Popular [ACPO], el Servicio Nacional de Aprendizaje [SENA] y el Fondo de Capacitación Popular [FCP]. Paralelo a estas experiencias se cumple un proceso de adecuación estructural para enfrentar los requerimientos del desarrollo y el inicio de la reforma de la educación en Colombia.

El Primer Plan Quinquenal de Educación constituyó la experiencia primigenia de planificación de la educación colombiana. Allí emergió un nuevo acontecimiento: el primer intento de racionalización formal y sustantiva de la educación, lo cual trajo consigo el inicio de una transformación importante en la concepción de la educación. Para mostrar la lógica de este proceso en el Primer Plan Quinquenal, el punto inicial era la necesidad de escolarización general de la educación, la cual debía ser larga —por lo menos de seis años— e igual para toda la población (Martínez y otros, 2003).

Esta mirada que hacen Martínez y otros (2003) sobre la transformación de la educación a partir de la estrategia del desarrollo y la puesta en marcha de la planificación educativa en Colombia, permite ampliar el horizonte sobre los fines que toma la educación a partir de la década de 1950. La educación es puesta al servicio del Estado para fines meramente pensados en el desarrollo del país, empieza a ser vista como una empresa, y es a partir de esta noción que se debe formar al maestro, quien debe adquirir nociones básicas para luego transmitir las. Se debe escolarizar a la mayor parte de la población. Cuando toda la población tenga acceso a la educación, se cambia la estrategia y ahora es pensada a partir de la competitividad. Si el individuo es formado en unas competencias básicas, contribuirá al desarrollo económico del país.

Se puede decir, entonces, que la formación inicial del maestro debe ser pensada en dos momentos. Uno, el que fue pensado para formar en la década de 1950 y 1960; en este momento histórico se están configurando y regulando los sistemas educativos en la región a partir de la puesta en marcha de la estrategia del desarrollo; una homogenización de la educación en América Latina bajo la idea de que la educación debe llegar a toda la población, rural y urbana, para que esta sea formada dentro del modelo del capital humano. Un segundo momento se ubicaría en la década de 1990, dado que, agotado el modelo de la estrategia del desarrollo, la educación debe ser enfocada desde la mirada de la globalización. Esta nueva educación debe apuntar hacia lo competitivo de manera global; las instituciones que forman maestros iniciales deben entrar en la lógica de orientar en unas necesidades básicas de aprendizaje, por cuanto se están formando sujetos competitivos en términos económicos.

### **Primer momento (1990-1994): de la Constitución de 1991 a la Ley General de Educación**

La Constitución Política de Colombia, en 1991, rompe de manera significativa el modelo de ciudadano que proponía la Constitución de 1886: un ciudadano confesional católico regido por la moral religiosa como ley, sumiso e intolerante a cualquier opción que no fuese la oficial y ortodoxa, que se formó en una sociedad que privilegió los deberes y vio con sospecha los derechos y libertades. La Constitución de 1886, al tornarse insuficiente para las necesidades nacionales, dio paso a la de 1991. Esta última convoca a la escuela reconstituirse y convertirse en soporte cultural del desarrollo:

Existe consenso, de que fue la Constitución de 1991 la que empujó la transformación de la escuela con pretensión de reforma para adecuarla a sus exigencias, más que la fuerza de un movimiento social que liderara dichas transformaciones. El llamado movimiento pedagógico -constituido en su parte más activa por un sector de maestros e intelectuales que, trascendiendo la lucha gremial, reconocieron que la pedagogía es el saber propio de los maestros y su instrumento para aportar a la transformación social-, jugó un papel fundamental en el debate y formulación de propuestas, pero no alcanzó la fuerza suficiente para arrastrar las transformaciones por ellos impulsadas (Saldarriaga y Toro, 2002, pp. 50-51).

## Segundo momento (1994-2012)

Entre 1994 y 2012, como resultado de un significativo proceso de consolidación desde los sectores académicos y las organizaciones gremiales de educadores, el movimiento pedagógico colombiano consolida un proyecto de educación de largo alcance, enfocado en la aplicación de la Ley General de Educación de 1994. A partir de la promulgación de la Ley 115 (1994) y los distintos decretos reglamentarios subsiguientes, se observa una marcada orientación para la educación colombiana, que cobra mayor relevancia cada vez que se avanza en su implementación. Esta Ley destaca la importancia de vincular a la comunidad educativa y académica en torno a la educación, lo cual constituye un esfuerzo valioso en la construcción de un proyecto educativo para el país a largo plazo (MEN, 2013).

Es pertinente recordar los propósitos planteados en la configuración del Sistema Nacional de Formación de Educadores, propuesto en el Plan Decenal de Desarrollo Educativo 1996-2006 (MEN, 1996), que asume la formación y el desarrollo integral del educador como factor determinante de la calidad educativa, aunque no el único. En conjunto, la calidad se expresa, además, en la articulación del sistema educativo, las políticas y otras condiciones como las laborales, de infraestructura y dotación (MEN, 2013).

En términos generales, los programas de formación inicial deben estar articulados con los requerimientos y necesidades del contexto nacional, las particularidades de las regiones y la diversidad de poblaciones con las cuales los docentes van a interactuar en su labor. Esta perspectiva sigue la definición de competencias laborales y profesionales de los educadores en los distintos programas de formación inicial según las reglamentaciones existentes y modos de titulación. Sin embargo, dado el devenir de los procesos formativos de los educadores, es preciso que los programas de formación, a partir de mecanismos propios de autoevaluación, mantengan una dinámica continua de contrastación de sus ofertas educativas profesionales y las realidades de los ámbitos de futuros desempeños de sus egresados (MEN, 2013).



Tanto la formación inicial de maestros en Colombia como la profesionalización de la carrera docente, acontecidas desde comienzos del siglo XX, deben insertarse en la estrategia del desarrollo. Castro y otros (2008) afirman que,

las reformas educativas, como dispositivos de ajuste, proponen un determinado número de regulaciones en torno a la formación y la profesionalización del docente, al igual que con relación a las condiciones sociales en que se gesta y se ha ido configurando el oficio del maestro en nuestra formación cultural (p. 45).

Tales dispositivos de ajuste sobre la formación y profesionalización son, para el caso de la profesionalización docente, los estatutos decretos 2277 (1979) y 1278 (2002), cuyo propósito es «regular y homogenizar las formas de vida de los maestros a partir de la lógica del derecho, de la vida jurídica. En adelante, su carácter de funcionario estatal será entendido como empleado oficial de régimen especial» (Castro y otros, 2008, p. 49). El Decreto 2277 (1979) regulaba las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro; el Decreto 1278 (2002) ya no habla de régimen especial, es más un dispositivo que regula el ejercicio político de la docencia en Colombia y genera diferencias en el magisterio; la labor cambia hacia nuevas dinámicas como, por ejemplo, las condiciones para el acceso, la permanencia, la promoción y la evaluación. El artículo 3 da la posibilidad que profesionales sin saberes pedagógicos titulados, es decir, con título diferente a licenciados ingresen a la carrera docente.

### **Tercer momento (2006-2012)**

Ahora bien, la Ley General de Educación (Ley 115, 1994) estableció que,

El Ministerio de Educación Nacional, preparará en coordinación con las entidades territoriales, por lo menos cada diez años, el Plan Decenal de Desarrollo Educativo, que incluirá las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre la prestación del servicio educativo. El Plan tendrá carácter indicativo, será evaluado, revisado permanentemente y considerado en los planes nacionales y territoriales de desarrollo (art. 72).

El primer Plan Decenal de Desarrollo Educativo comprendió el periodo 1996-2005, y, aunque no era ley, constituyó el primer plan en la historia del país que fue diseñado y adoptado de manera pública con el propósito de desarrollar la educación y darle un norte. Este Plan definió una serie de áreas estratégicas y programas para alcanzar su objetivo general: repensar el desarrollo del país en función de la educación, entendida como el motor de un desarrollo sostenible a escala humana. A partir de los planes decenales, entre 2006 y 2012, en Colombia se evidencia el interés por promover procesos en beneficio del sistema educativo, como la conformación del sistema de formación de educadores (MEN, 2013).

#### **Cuarto momento (2012-2016)**

Lo que ocurrió en materia educativa en el periodo 2012-2016, puede relacionarse con lo que indican Castro y otros (2008),

bien podría suponerse que hay una tendencia a materializarse siguiendo los cánones del *statu quo* y transitando esencialmente por la normativa (decretos y leyes, acuerdos y resoluciones) o por medio de planes y programas, cuya legitimación y aprobación se cumple dentro de la institucionalidad propia de un país o de una región. Sin embargo, en tanto dispositivo ha involucrado en su despliegue nuevas formas y modalidades que no tienen procedencia estatal y corren paralelas o en desarrollo de la normatividad, pero sin una regulación directa de ella (p. 47).

Esta situación se puede rastrear con la entrada en vigencia del Decreto 2450 (2015), el cual reglamenta las condiciones de calidad para el otorgamiento y renovación del registro calificado de los programas académicos de licenciatura y los enfocados a la educación y adiciona el Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación.

Para el cuatrienio 2014-2018, el PND se aprobó mediante la Ley 1753 (2015) *Todos por un nuevo país* y fue propuesto por el gobierno precedido por Juan Manuel Santos Calderón. En dicho PND la educación, junto con la equidad y la paz, se entienden como pilares fundamentales del propósito de construir una Colombia en paz, equitativa y educada. Para lograrlo se proyecta un sistema educativo de calidad que explote y potencie las competencias de los individuos para su beneficio individual y colectivo.



Lo que propone el PND de Juan Manuel Santos es que mediante la educación, en Colombia se deben formar los ciudadanos que requiere el país para la construcción de una paz duradera y de una sociedad más equitativa para el desarrollo económico sostenible. La educación de calidad permite a las personas adquirir los conocimientos y competencias necesarias para participar en actividades productivas que les permitan acceder a ingresos y activos que posibiliten su movilidad. De esta forma, la educación se convierte en la herramienta más poderosa para promover la equidad y la paz. De igual manera, a través de la educación, las personas desarrollan las habilidades que requieren para la interacción con otros, la convivencia pacífica, el respeto de los derechos y la diferencia y la adaptación al cambio climático y cultural. Por estas razones, es fundamental que el país apueste decididamente por el mejoramiento integral de la educación (DNP, 2015, p. 83).

Esta proyección para la educación, que en el marco del PND en mención aparece con el nombre de *Colombia la más educada*, tiene como objetivo general «Cerrar las brechas en acceso y calidad sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos» (Ley 1753, 2015, art. 3). El plazo para lograr este objetivo en el contexto de América Latina es el año 2025.

Dentro de los objetivos específicos de este proyecto se proponen, entre otros, «alcanzar la calidad educativa en educación básica y media» (DNP, 2015, p. 77). Para ello se plantea como estrategia la «excelencia docente» con el argumento indiscutible de que «uno de los principales determinantes de los procesos de aprendizaje y del desempeño de los estudiantes es el nivel y la calidad de la formación docente y las prácticas pedagógicas empleadas en el aula» (DNP, 2015, p. 77). Dentro de las iniciativas estratégicas que en este sentido propone el PND está la formación inicial de maestros, la cual se pretende mejorar a través del «fortalecimiento a escuelas normales superiores y a programas de licenciatura actuales» (DNP, 2015, p. 77). La determinación, en particular, con los programas de licenciatura se remite de manera específica a la acreditación de alta calidad de las licenciaturas

El otorgamiento del registro calificado para las licenciaturas y programas académicos enfocados a la educación, deberá cumplir unos parámetros mínimos de calidad establecidos por el Ministerio de Educación Nacional mediante estudios técnicos, sin perjuicio de la autonomía universitaria. Para ello, el Gobierno Nacional deberá nivelar los criterios del registro calificado a los de alta calidad establecidos para estos programas, en plazo de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley (Ley 1753, 2015, art.222).

Lo anterior se materializa en el Decreto 2450 (2015) *Por el cual se reglamentan las condiciones de calidad para el otorgamiento y renovación del registro calificado de los programas académicos de licenciatura y los enfocados a la educación, y se adiciona el Decreto 1075, Único Reglamentario del Sector Educación* y en la Resolución 02041 (2016), *Por la cual se establecen las características específicas de calidad de los programas de licenciatura para la obtención, renovación o modificación del registro calificado.*

Estas disposiciones de ley constituyen la última reforma educativa en Colombia, en materia de formación inicial de maestros, en la medida en que transforman los programas de licenciatura que tienen esta función de profesionalizar. En este sentido, la citada reforma se caracteriza, entre otras transformaciones, por una fundamental: *La denominación de los programas de licenciatura, los contenidos curriculares, las competencias del educador y la organización de las actividades académicas.* Lo referido a la organización causó gran revuelo en las facultades de educación de las universidades públicas colombianas, a tal punto que se consideró como un lineamiento lesivo para la formación inicial de maestros, pues desprofesionaliza dicha formación al imponer un aumento de créditos de práctica pedagógica en un número de 50, ello en detrimento del número de créditos del área disciplinar.

El PND *Todos por un nuevo país* y su política educativa *Colombia la más educada* se contradicen. La reforma a los programas de licenciatura llevada a cabo en Colombia entre 2014 y 2016, en su conjunto, incurre en una contradicción en sus términos, porque tiene sus raíces en

Un plan de desarrollo que busca ampliar la cobertura en educación superior, [pero] la reduce de tajo con un solo artículo; un país que requiere de maestras y maestros para la construcción de paz renuncia a formarlos en



las regiones que vivieron con más saña el conflicto que pretende terminarse (Atehortúa, 2017).

Así las cosas, urge en Colombia la construcción de una política pública en materia de formación inicial de maestros, en la que la calidad de la educación se asuma más desde la lógica de la educación como derecho que desde la lógica del capital humano. Con esta orientación conceptual se realizó en Colombia el 19 de mayo de 2017, el *Foro Nacional Lineamientos de Política para el fortalecimiento de los programas de Licenciatura y la Disminución de desigualdades en Calidad Educativa*. Allí se llegó al conceso de que

El principio político de la paridad en la participación de quienes formulan, evalúan, reforman y llevan a cabo los programas de formación de profesores en el país implica la superación de los obstáculos institucionales que impiden la participación activa de las comunidades académicas de la educación en la formulación y desarrollo de las políticas que transforman el sentido y las formas de reconocimiento de su práctica (Universidad Pedagógica Nacional, 2017, p. 371).

Las reformas educativas en Colombia, por lo menos en el marco de la periodicidad de que trata la presente investigación, tuvieron dos momentos de ruptura relevantes: 1) el Decreto 1278 (2002) —Estatuto Docente—; y 2) el proceso de reforma a los programas académicos de licenciatura a nivel universitario, consagrados en el Decreto 2450 (2015) y la Resolución 02041(2016).

El Estatuto Docente, Decreto 1278 (2002), constituye una reforma educativa que es, al mismo tiempo, de ruptura y reajuste con respecto a la reforma educativa que la precedió en términos estatutarios, a saber, el Decreto 2277 (1979) —también Estatuto Docente. De acuerdo con Castro y otros (2008), del Estatuto 2277 de 1979 al 1278 del 2002 hay una transformación de fondo o, lo que aquí se denomina de ruptura y reajuste, en el sentido de que en el 1278 se menoscaba la *profesionalización docente* en aras de una apertura a la *función docente*, lo cual impactó la formación docente. En este sentido, el Estatuto Docente 1278 del 2002 se configura como una estrategia de regulación de la formación docente en general.

Además, Castro y otros (2008) consideran que políticamente —que es el aspecto que interesa a la investigación— el Estatuto 1278, respecto al Estatuto 2277, instaura una lucha del maestro con más atención en su función que en su profesionalización, dadas las nuevas condiciones salariales y de división categorial docente que se plantean. Para entender el paso de la profesionalización docente a la función docente es necesario responder

¿Cómo se entiende el quehacer de los maestros en los dos estatutos? ¿Cuál es el régimen laboral estipulado por ambos estatutos y su relación con las condiciones sociales de los maestros colombianos? ¿Cómo involucran a los docentes que laboran en instituciones privadas? ¿Cómo regulan las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso, retiro y estímulos de los docentes? ¿Cuál es la concepción de educación y de maestro que los transversaliza? (Castro y otros, 2008, p. 53).

El siguiente cuadro comparativo da una respuesta general a las anteriores preguntas y, en concreto, a la cuestión de cómo de la profesionalización docente se pasa a la función docente (Tabla 1). El postulado es que «aunque ambos Estatutos se pueden leer de manera general como regulaciones de algún tipo para el ejercicio de la práctica docente, son más explícitas en el Estatuto del 2002» (Castro y otros, 2008, p. 54).

► **Tabla 1**  
Estatutos 1979 y 2002

Estatutos	2277 de 1979	1278 de 2002
Acerca de su naturaleza	<i>Régimen especial:</i> su objeto era regular las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro de los maestros, a excepción de los maestros universitarios.	<i>Control de la profesión docente:</i> en este Estatuto hay un cambio de enunciados en términos de asumir la educación como un servicio (véase Decreto 1278, 2002, art. 1), introduciendo con ello la idea de <i>función docente</i> , la cual incluye actividades como el diagnóstico, la planificación, la ejecución y la evaluación de los mismos procesos y sus resultados (véase Decreto 1278, 2002, art. 4).

Fuente: elaboración propia

Como se puede observar en la Tabla 1, la formación docente, en la perspectiva de los estatutos docentes en referencia, además de modesta, resulta contradictoria. Modesta, porque de un Estatuto a otro, a pesar de la intención de la profesionalización docente, prevalece la tendencia hegemónica a considerar la práctica pedagógica —la pedagogía— como

subsidiaria frente al modelo de gestión que se impone y desde el cual se asume la educación como un servicio y a los maestros como ejecutores de dicho servicio, como funcionarios. En este sentido, como premonitoriamente lo advirtiera Zuluaga y otros (1988), la pedagogía, desde el punto de vista de la formación y la práctica docente, sufre un enrarecimiento, debido a que, en el modelo de gestión «el concepto educación restringe el significado, la acción y el campo del concepto enseñanza, recortando así su posibilidad de relación con otros conceptos» (p. 5).

La formación docente, en la perspectiva de los estatutos docentes en referencia, resulta contradictoria porque la profesionalización docente no se asume en el rango de la cientificidad o de la disciplinariedad de la pedagogía, sino desde la asimilación del maestro como funcionario. En este sentido, la profesionalización docente se asimila no con la práctica pedagógica —la enseñanza—, sino con las tareas de gestión propias de un funcionario —entre otras, diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación— aunque sin la misma consideración política y social, dado que «el maestro debe luchar cotidianamente por su salario y su saber, como si no fuesen derechos, sino limosnas. Su misión histórica es gigante, pero su vida se debate en medio de grandes carencias» (Martínez y Álvarez, 1990, p. 5).

El hecho de que, según la perspectiva de los citados estatutos docentes, la formación docente se asuma desde el punto de vista de la gestión y no desde la pedagogía, pone de manifiesto el carácter de ruptura y de reajuste, no solo de los estatutos docentes, sino de la reforma educativa misma, el cual, según Castro y otros (2008), puede sintetizarse en las siguientes condiciones:

1. La reforma educativa se corresponde con una historicidad que le fija una especificidad propia. Ella se relaciona con unas condiciones de saber y con un régimen de enunciados que en determinado momento histórico y según cierta delimitación temporal se hacen hegemónicos, en este caso no sólo con respecto a la reforma educativa y las regulaciones en torno a la formación y la profesionalización del docente, sino también a las condiciones sociales en que se gesta y se ha ido configurando el oficio del maestro en nuestra formación cultural.
2. La emergencia de las reformas educativas son correlativas a situaciones de crisis: crisis del modelo económico, crisis de los sistemas de escolariza-

ción. En política internacional es usual encontrar dos formas de explicar la problemática relacionada con el desarrollo y la educación, y, consecuentemente, la valoración sobre el carácter y el alcance de las reformas educativas implementadas; la primera acentúa la mirada en la educación como eje causal del atraso y del subdesarrollo y como un obstáculo para la modernización; la segunda centra su atención en una mirada crítica al modelo de desarrollo vigente del cual depende la educación (p. 47).

## Resultados

En la perspectiva de los estatutos docentes revisados y entendidos como reformas educativas, la formación docente en Colombia, en términos generales, ha transitado por dos momentos: el que se evidencia en el Estatuto Docente de 1979 —Decreto 2277—, que tiene un doble carácter

funcional a un sistema escolar en crecimiento acelerado bajo las directrices planteadas desde los planes de desarrollo y reivindicativo en cuanto a las condiciones laborales que permiten la acción unificada y en bloque del gremio de maestros y profesores de toda la nación (Castro y otros, 2008, p. 46).

El carácter reivindicativo del 2277 se da a partir de 1959 con la conformación de la Federación Colombiana de Educadores [FECODE]. El otro momento de formación docente es el que se manifiesta en el Estatuto de 2002 —Decreto 1278— y que está «anclado en la tensión propia de los imperativos de calidad y el énfasis en la evaluación del desempeño y en la importancia estratégica del campo del saber pedagógico y la connotación del maestro como intelectual de la cultura» (Castro y otros, 2008, p. 46).

De lo anterior dan cuenta los siguientes acontecimientos: el Movimiento Pedagógico de los Maestros Colombianos, iniciado en 1982 y que, de alguna manera, encuentra su materialización, por lo menos en su intención, en 1994, con la expedición de la Ley General de Educación (Ley 115, 1994).

Otra estrategia de gubernamentalización de la formación de maestros en Colombia la constituye el proceso de reforma a los programas de



licenciatura a nivel universitario, que en su conjunto tuvo fundamento político-jurídico en la Ley 1753 (2015) —el PND presentado por Juan Manuel Santos— y que se materializó en el Decreto 2450 (2015) y la Resolución 02041 (2016). Estas disposiciones constituyen la última reforma educativa en Colombia en materia de formación inicial de maestros, dado que transforman los programas de licenciatura universitarios que tienen esta función.

Lo anterior generó resistencia en la comunidad académica en general, particularmente en maestros y estudiantes de los programas académicos universitarios de formación inicial de maestros, comúnmente reconocidos como licenciaturas. Dicha resistencia se expresó en un sinnúmero de debates y foros en las facultades de educación de las universidades a nivel nacional e incluso propició proyectos de investigación en torno al diseño de políticas para el fortalecimiento y disminución de brechas de calidad de los programas de licenciatura en Colombia, los cuales se llevaron a cabo por el conjunto de grupos de investigación de la Universidad Pedagógica Nacional y cuyos resultados fueron socializados en el *Foro Nacional Construcción de Lineamientos de Política para el Fortalecimiento de los Programas de Licenciatura*, el día 19 de mayo de 2017, es decir, cuatro meses antes de la expedición de la Resolución 18583 (2017).

La resistencia académica en su conjunto advirtió que la formación inicial de maestros es un factor de calidad educativa con falencias de todo orden que hay que mejorar. Señaló también que hay otros factores de calidad, cuya crisis es profundizada por dicha reforma, entre otros, 1) investigación: la pretensión de que *la práctica hace al maestro*. La reforma convierte la práctica pedagógica en el principal sustento de la formación inicial de maestros con una exigencia mínima de 50 créditos. Esto en detrimento de tiempo dedicado a la investigación como factor de formación docente; 2) denominación: la pretensión de que el nombre del programa de licenciatura y sus áreas de formación debe corresponderse con las áreas obligatorias y fundamentales de que tratan los artículos 23 y 31 de la Ley 115 (1994) entre otras áreas obligatorias y fundamentales se encuentran, Matemáticas, Educación Religiosa, Educación Artística y Cultural, Tecnología Informática, Ciencias Naturales y Educación Ambiental.

## Conclusiones

La formación inicial de maestros en Colombia entre 1990-2016 tuvo unas condiciones políticas particulares que la convierten en objeto de interés gubernamental en términos de factor de calidad educativa. En este sentido, la reforma educativa se asume como la estrategia de poder privilegiada para la transformación de la formación inicial de maestros en Colombia durante 2015-2016, por cuanto, en la contemporaneidad, a causa de las políticas y las reformas educativas inscritas en los principios de eficiencia y eficacia del neoliberalismo económico, las concepciones de educación-formación y educación-información han mantenido subordinada a la concepción de educación-capacitación.

A partir de la segunda posguerra (1945-1962) se produce una Reforma Política Global que tuvo como objetivo central la democratización de las sociedades occidentales y como objetivo específico la neoliberalización de la economía por medio de un instrumento globalizador denominado estrategia de desarrollo. Estos objetivos de carácter político y económico se encuentran implícitos en la carta fundacional de la Organización de las Naciones Unidas [ONU] (1945) y se incluyen en la estructura de los sistemas educativos, transformándolos en su administración y fines de formación a través de la planeación educativa, la cual es visible en América Latina en los lineamientos sobre educación de la UNESCO, principalmente los emanados de la *Conferencia Sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina* y publicados con el título de *Situación Demográfica, Económica, Social y Educativa de América Latina* (CEPAL, 1962). En Colombia, los lineamientos se expresaron, en un comienzo, en la reforma constitucional realizada entre 1990 y 1991, pero tienen incidencia hasta nuestros días, aunque el corte o periodo de estudio es 1990-2016.

Se halló que la gubernamentalización de la formación inicial de maestros se produjo en dos momentos de ruptura y de reajuste:

- Primero: en el Estatuto Docente, Decreto 1278 (2002).
- Segundo: en el proceso de reforma a los programas académicos de licenciatura a nivel universitario, el cual tuvo su fundamento políti-

co-jurídico en el PND Todos por un nuevo país (Ley 1753, 2015), el Decreto 2450 (2015) y la Resolución 02041 (2016).

El proceso de reforma a los programas de licenciatura, llevado a cabo entre 2015 y 2016, mostró la necesidad de construir en Colombia una política pública en materia de formación inicial de maestros que asuma la educación como un derecho en el marco de la calidad educativa. Dicha política pública tendría que, en primer lugar, reflexionar acerca de la tensión entre derecho a la educación y capital humano; en segundo lugar, realizar un análisis conceptual que permita a la comunidad educativa y a la sociedad comprender las diferencias prácticas existentes entre políticas y reformas educativas; y en tercer lugar, reconocer la importancia de la investigación en educación y sus aportes desde la universidad para la construcción de una política pública en la formación inicial de maestros.

Las políticas educativas responden a los intereses del Estado, los cuales, a su vez, están inscritos en los intereses productivos del neoliberalismo económico materializado en las necesidades de mano de obra capacitada de los organismos corporativos de carácter multilateral y transnacional afiliados a las dinámicas científicas y tecnológicas de la sociedad del conocimiento.

Las reformas educativas también responden a los intereses del Estado citados, pero ya no de manera general, sino específica respecto al ámbito educativo propiamente dicho, el de la enseñanza, de la formación en términos del desarrollo de las capacidades o competencias humanas, dentro de la cual se encuentra la formación inicial de maestros.

Aunque las políticas y las reformas educativas se inscriben en los intereses del neoliberalismo económico, sus ámbitos de acción son distintos. El sentido de las reformas políticas es de carácter estatal por la vía de los actos legislativos y jurídicos. Las reformas educativas son de carácter estatal por la misma vía, pero con intereses más cercanos a la escuela, los alumnos y las actividades de formación y de enseñanza del maestro. Estos dos tipos de reforma constituyen relaciones de poder-saber y de saber-poder en las que, de manera esquemática, las políticas educativas encarnarían el poder, la estrategia, etc., y las reformas educativas

encarnarían el saber transformador, configurando así —para el caso de esta investigación— la formación inicial de maestros como un ámbito politizado.

## Referencias

- Atehortúa, A. L. (2017, abril 27). En defensa de las licenciaturas. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/adolfo-leon-atehortua-cruz/en-defensa-de-las-licenciaturas-column-691382/>
- Castro, O., Rodríguez, V., Peñuela, D., y Pulido, O. (2008). De la profesión a la función docente: una mirada a la formación de los maestros desde los estatutos 2277 de 1979 y 1278 de 2002. *Cuadernos de Psicopedagogía*, (5), 45 - 60. <https://doi.org/10.19053/17949580.525>
- Congreso de la República de Colombia. (1994, febrero 8). *Ley 115 de 1994. Por la cual se expide la Ley General de Educación*. Diario Oficial 41.214.
- Congreso de la República de Colombia. (2015, junio 9). *Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 «Todos por un nuevo país»*. Diario Oficial 49.538.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2015). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018. Todos por un nuevo país*. Bogotá – Colombia. <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/col146505anx.pdf>
- Escobar, A. (1986, mayo-agosto). La invención del desarrollo en Colombia. *Lecturas de Economía* (20), 9-35.
- Foucault, M. (1985). *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones*. Alianza.
- Foucault, M. (1999). *Obras esenciales I: Entre filosofía y literatura*. Paidós Básica.
- Foucault, M. (2012). *Nacimiento de la biopolítica: curso del Collège de France (1978-1979)*. Akal.
- Hardt, M., y Negri, A. (2004a). *Imperio*. Paidós.
- Hardt, M., y Negri, A. (2004b). Globalización y democracia. En A. Negri (ed.), *Guías, cinco lecciones en torno a Imperio* (pp. 93-95). Paidós Ibérica.
- Junta Militar de Gobierno de la República de Colombia. (1957, septiembre 6). *Decreto 0206 de 1957. Por el cual se suprimen unas dependencias del Ministerio de Educación Nacional, se crea la Oficina de Planeamiento Educativo y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 29.516.
- Martínez, A. (2004). *De la escuela expansiva a la escuela competitiva: dos modos de modernización en América Latina*. Antropos.
- Martínez, A., y Álvarez, A. (1990). La formación del maestro: la historia de una paradoja. *Revista Educación y Cultura*, 20, 5 - 8.

- Martínez, B., Noguera, C., y Castro, O. (2003). *Currículo y modernización: cuatro décadas de educación en Colombia*. Magisterio.
- Martínez, B., y Orozco, J. (2010). Políticas de escolarización en tiempos de multitud. *Revista Educación y Pedagogía*, 58, 105-119.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia [MEN]. (1996). *Plan Decenal de Desarrollo Educativo 1996-2006*. Ministerio de Educación Nacional de Colombia.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia. [MEN]. (2013). *Sistema colombiano de formación de educadores y lineamientos de política*. Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia [MEN]. (2016, febrero 3). *Resolución 02041 de 2016. Por la cual se establecen las características específicas de calidad de los programas de Licenciatura para la obtención, renovación o modificación del registro calificado*. Diario Oficial 49776.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia [MEN]. (2017, septiembre 15). *Resolución 18583 de 2017. Por la cual se ajustan las características específicas de calidad de los programas de Licenciatura para la obtención, renovación o modificación del registro calificado, y se deroga la Resolución 2041 de 2016*. Diario Oficial No. 50.357
- Naciones Unidas. (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>
- Organización de las Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (1962). *Situación democrática, económica, social y educativa de América Latina*. Unesco. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/17790/S6200210\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/17790/S6200210_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] (1962, enero-marzo). *Proyecto Principal de Educación* [Boletín Trimestral]. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001333/133328so.pdf>
- Pérez, L. E. (2007). *Seis ciudades, cuatro países, un derecho: análisis comparativo de políticas educativas*. Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico.
- Presidencia de la República de Colombia. (1979, octubre 22). Decreto 2277 de 1979. *Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente*. Diario Oficial 35.374.
- Presidencia de la República de Colombia. (2002, junio 20). Decreto 1278 de 2002. *Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente*. Diario Oficial 44.840.
- Presidencia de la República de Colombia. (2015, diciembre 17). Decreto 2450 de 2015. *Por el cual se reglamentan las condiciones de calidad para el otorgamiento y renovación del registro calificado de los programas académicos de licenciatura*

y los enfocados a la educación, y se adiciona el Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación. Diario Oficial 49.729.

Saldarriaga, J. A., y Toro, J. I. (2002). *¿Qué reformó la reforma educativa? Un estudio para Medellín*. Corporación Región. [http://www.region.org.co/images/publicamos/libros/que\\_reformo\\_la\\_reforma\\_educativa.pdf](http://www.region.org.co/images/publicamos/libros/que_reformo_la_reforma_educativa.pdf)

Sánchez, B. (1967). *Colombia: planeamiento de la educación*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. <http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000081/008130SB.pdf>

UNESCO / AMERICA LATINA. (enero - marzo - 1962). *Proyecto Principal de Educación* [Boletín Trimestral No. 13]. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000133328/PDF/133328spao.pdf.multi>

Universidad Pedagógica Nacional [UPN]. (2017, mayo 19). *Foro Nacional Lineamientos de Política para el Fortalecimiento de los Programas de Licenciatura y la Disminución de Desigualdades en Calidad Educativa*. Universidad Pedagógica Nacional.

Zuleta, E. (2004). *Educación y democracia: un campo de combate*. Hombre Nuevo.

Zuluaga, O. L., Echeverry, A., Martínez, A., Restrepo, S., y Quinceno, H. (1988). Educación y pedagogía: una diferencia necesaria. *Educación y Cultura*, 14, 4 - 9.